

# Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté

à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire  
de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France

Actes du colloque international de Nice et Chambéry  
27 septembre - 1<sup>er</sup> octobre 2010

## **P.R.I.D.A.E.S.**

*Programme de Recherche  
sur les Institutions et le Droit des Anciens États de Savoie*

textes réunis par

Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER, Michel BOTTIN et Bruno BERTHIER

composés et mis en pages par

Henri-Louis BOTTIN

SERRE EDITEUR  
NICE

---

Colloque organisé par

---



LE LABORATOIRE ERMES DE L'UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



LE LABORATOIRE CDPPOC DE LA FACULTÉ DE  
DROIT ET D'ÉCONOMIE DE L'UNIVERSITÉ DE SAVOIE



avec la participation de



Conseil général des  
Alpes-Maritimes



Ville de Nice



Région Rhône-Alpes



Conseil  
général de  
Savoie



Assemblée  
des Pays de  
Savoie

---

Actes publiés avec le soutien de

---



CDPPOC  
UNIVERSITÉ DE SAVOIE



ERMES  
UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



VILLE DE NICE



CONSEIL GÉNÉRAL DE  
SAVOIE

et avec le label de



[www.universite-franco-italienne.org](http://www.universite-franco-italienne.org)



[www.universita-italo-francese.org](http://www.universita-italo-francese.org)

MÉMOIRES ET TRAVAUX DE L'ASSOCIATION MÉDITERRANÉENNE  
D'HISTOIRE ET D'ETHNOLOGIE JURIDIQUE  
1<sup>ère</sup> série n° 10

Le Code de la Propriété Intellectuelle n'autorisant, au terme des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les « analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées », « toute reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droits ou ayants cause, est illicite » (article L. 122-4). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, y compris la photocopie ou la vidéographie, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

© 2013 by SERRE EDITEUR. Tous droits réservés pour tous pays.

ISBN 9782864105893  
ISSN 0993-7374

Ouvrage composé avec  $\text{\LaTeX}$  2<sub>ε</sub>

UN LABORATOIRE POUR LES PRATIQUES PLÉBISCITAIRES  
CONTEMPORAINES : LES LIBRES VOTES CONSTITUTIONNELS  
ET LES « APPELS AU SILENCE » DANS L’ITALIE  
RÉVOLUTIONNAIRE ET NAPOLÉONNIENNE  
(1797-1805)

GIAN LUCA FRUCI

*Université de Pise*

LES PRATIQUES DE VOTE « par oui ou par non », fondées sur le suffrage universel masculin que nous appelons *a posteriori* « plébiscitaires », ont une longue tradition dans la péninsule italienne : elles marquent de façon profonde l’apprentissage par les italiens des procédures électorales démocratiques directes dès le début du *Risorgimento*<sup>1</sup>.

Entre le printemps 1797 et l’automne 1798, dans les Républiques italiennes instituées ou régénérées par l’armée française, des centaines de milliers de citoyens — ainsi que, dans des cas exceptionnels, un petit nombre de citoyennes et de mineurs — participent aux assemblées primaires et aux fêtes de la fédération qui remplacent parfois les votations, dans le but de ratifier des constitutions-sœurs

---

1. Les considérations qui suivent résument en partie les résultats d’une série d’études plus amples, auxquelles je me permets de renvoyer pour les sources ainsi que pour la bibliographie complète : Gian Luca Fruci, « Alle origini del momento plebiscitario risorgimentale. I liberi voti di ratifica costituzionale e gli appelli al popolo nell’Italia rivoluzionaria e napoleonica (1797-1805) », *Vox Populi ? Pratiche plebiscitarie in Francia Italia Germania (secoli XVIII-XX)*, (s. d. Enzo Fimiani), Bologna, CLUEB, 2010, pp. 87-143 ; *Id.*, « Il primo Risorgimento (1796-1815) », *Nel nome dell’Italia. Il Risorgimento nelle testimonianze, nei documenti e nelle immagini*, (s. d. Alberto Mario Banti avec la collaboration de Pietro Finelli, Gian Luca Fruci, Alessio Petrizzo, Angelica Zazzeri), Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 3-62 ; *Id.*, « La nascita plebiscitaria della nazione (1797-1870) », *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, (s.d. Adriano Roccucci), Roma, Viella, 2012, pp. 59-73.

plus ou moins modelées sur la loi fondamentale thermidorienne de l’an III. Le 19 mars 1797, les comices sont convoqués dans les dix départements de la République cispadane afin de voter la charte promulguée le 1<sup>er</sup> mars par le Congrès constituant de Modène sous l’omnisciente supervision du général Napoléon Bonaparte. À Milan, le 9 juillet 1797, la première constitution de la République cisalpine est solennellement jurée, puis acclamée face à son jeune fondateur corse par un très grand public pendant la fête de la fédération. Cette manifestation a lieu, comme celle du 14 juillet 1790 à Paris, sur une grande esplanade appelée pour l’occasion « Campo di Marte » (Champ de Mars). Le 2 décembre 1797, dans toutes les paroisses de la République ligurienne s’ouvrent les comices pour valider la constitution remaniée par Bonaparte lui-même (à la suite de la contre-révolution qui a éclaté à la veille du vote initialement prévu le 14 septembre 1797). Une cérémonie identique à celle de Milan est mise en scène avec un moindre succès place Saint-Pierre à Rome le 20 mars 1798, lors de la proclamation de la constitution concédée à la République romaine par le général Alexandre Berthier, nouveau commandant en chef de l’armée d’Italie. Enfin, le 25 octobre 1798, à l’initiative du nouveau général jacobin Guillaume Brune (successeur de Bonaparte et de Berthier à la direction de l’armée française dans la péninsule ainsi que metteur en scène, avec l’ancien jacobin Joseph Fouché, du coup d’état démocratique du 19 octobre 1798), les assemblées primaires de canton de la République cisalpine pour la sanction populaire d’une version remaniée de la constitution — imposée par l’ambassadeur Trouvé au moment du coup d’état conservateur du 31 août 1798 — sont convoquées. Ce nouveau vote sera par la suite annulé par le Directoire transalpin.

Ces procédures électorales — que le vocabulaire politique de l’Italie en révolution, suivant l’exemple français des consultations populaires sur les constitutions de 1793 et 1795, appelle « *liberi voti di accettazione e ratifica* » (libres votes d’acceptation et de ratification) — résument trois profils différents. En effet, ces votations populaires légitiment en même temps une réalité territoriale et étatique, une constitution et un pouvoir personnel. Bref, elles exercent la fonction d’une institution juridique de droit public et de droit international. Les libres votes constitutionnels du *triennio* révolutionnaire italien sont conçus de deux façons différentes : d’une part, comme des actes solennels de fondation de « républiques militaires » inédites, d’autre part, comme des procédures d’approbation démocratique aussi bien du pouvoir monocratique que de l’action politique des « généraux constituants »<sup>2</sup> français, qui sont en effet reconnus comme étant les vrais pères de ces nouvelles réalités étatiques. De plus, ces votations servent aussi à légitimer le personnel patriotique italique nommé ou proposé aux charges exécutives par ces mêmes généraux. En particulier, bien qu’il n’apparaisse pas expressément dans les formules soumises au vote populaire, le nom de Bonaparte monopolise — de façon anticipée par rapport à la France — l’espace électoral et joue un rôle pivot dans le discours politique qui accompagne les suffrages constitutionnels de 1797. En 1798, une fonction semblable est exercée dans une partie de la presse démocratique par Brune, son fidèle disciple ainsi que futur maréchal d’Empire. De plus, Bonaparte est le protagoniste de la cérémonie fédérative cisalpine du 9 juillet 1797. Avec Berthier il dispute aussi *in absentia* la scène au commandant de l’armée

française à Rome Claude Dallemagne à l’occasion de la fête fédérative romaine du 20 mars 1798.

Les libres votes de 1797-1798 introduisent les caractères qui deviendront classiques pour l’institution plébiscitaire : un acte de ratification *ex post*, non-délibératif, « monosyllabique » et, de fait, sans faculté de choix, dont la réussite n’est pas jugée selon le résultat positif du vote (acquis d’avance), mais selon la mobilisation électorale, et par conséquent selon le degré de publicisation des données (relatives ainsi qu’absolues) concernant l’accès aux urnes ou aux registres de souscription. Ces votations populaires sont notamment marquées par un penchant permanent pour des procédures antilibérales et manipulatoires qui ont pour but de réaliser l’aspiration unanimiste et antipluraliste caractérisant l’imaginaire démocratique des acteurs politiques de l’époque, et remontant à la longue histoire des pratiques électorales moderne<sup>2</sup>. Il s’agit de processus participatifs opaques marqués par une oscillation permanente entre l’apprentissage démocratique de type holistique et le laboratoire de contrôle du vote sinon de correction *a posteriori* du résultat final, lorsque les attentes des autorités républicaines ne correspondent pas aux voix exprimées par les citoyens. Ces pratiques plébiscitaires se situent donc non seulement d’un point de vue chronologique, mais aussi d’un point de vue généalogique, entre les libres votes sur les constitutions jacobine et thermidorienne et le suffrage populaire sur la constitution consulaire de l’an VIII. Bref, elles s’inspirent de 1793 et de 1795, mais elles annoncent 1799. Elles préparent en effet la route aux appels au peuple napoléoniens, qui, pendant l’été 1804, sont étendus d’abord à l’île d’Elbe et aux départements piémontais annexés à la France lors de vote sur « l’hérédité de la dignité impériale » pour la famille Bonaparte. L’année suivante, les appels au peuple connaissent une déclinaison « italique », durant laquelle apparaît le mot ancien « *plebiscito* » pour indiquer le texte présenté à l’acceptation populaire. Entre mai et juin 1805, les citoyens des anciennes républiques de Gênes et de Lucques, d’abord régénérées et ensuite brumairisées, sont appelés à donner — par souscription publique, individuelle ou collective sinon par le principe du « silence assentiment » — leur approbation d’une part à l’union de l’une à l’Empire français, d’autre part à la transformation de l’autre en état princier vassal de l’Empire sous la dynastie napoléonide d’Elise et de Felice Baciocchi. Les souscriptions des Liguriens ainsi que des Lucquois sont présentées comme un acte de dévouement à la personne de Napoléon I. Les procédures de vote se résument en effet à des manifestations ritualisées de remerciement au roi-empereur, et institutionnalisent les pratiques « d’ancien régime démocratique » de la période 1797-1798.

Dans la suite de mon article, je vise à illustrer cette démarche interprétative portant sur l’idée que la péninsule italienne peut être vue comme un laboratoire de pratiques plébiscitaires modernes en parallèle avec la France. Je voudrais notamment focaliser l’attention sur trois points. D’abord, le rôle pivot de la figure de Bonaparte constituant et père des nouvelles patries par lui-même inventées dans

2. Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, pp. 33-57.

les discours et dans les pratiques de vote en 1797. Ensuite, la symétrie entre la nécessité d'un élargissement, le plus important possible, du corps électoral qui dessine une « citoyenneté exceptionnelle de ratification » et la raréfaction progressive de l'espace délibératif qui caractérise les libres votes constitutionnels de 1797-1798 tout en gardant le suffrage en assemblée. Enfin, la médiatisation et la correction des résultats électoraux en 1797-1798 jusqu'à l'introduction officielle en 1805 du principe du « silence assentiment ».

### Voter pour Bonaparte

En 1797, le discours public officiel qui accompagne le processus de sanction des lois fondamentales des Républiques-sœurs italiennes présente et sollicite de façon récurrente la participation des citoyens aux comices électoraux ou aux serments collectifs, suivis par l'acclamation publique des chartes, comme témoignage d'une profonde reconnaissance à la « magnanimité constituante » du général Bonaparte, dont le nom est toujours reproduit en caractères cubitaux sur les affiches et dans les tracts de propagande.

Le commandant en chef de l'armée d'Italie est dépeint comme un nouveau Lyncurque, tandis que ses nombreuses interventions sur le Congrès constituant cispadan, sur la commission de révision constitutionnelle ligurienne, et sur le comité cisalpin de rédaction, sont fortement valorisées au niveau médiatique afin de montrer qu'il est le co-auteur des chartes généreusement octroyées aux patriotes italiens. Par conséquent, les consultations et les ovations constitutionnelles se transforment en actes de légitimation de l'action politique *a posteriori* et du pouvoir constituant de « Bonaparte l'italique ». Par conséquent, elles deviennent, un vote sur sa personne, sur sa figure monocratique de fondateur et de protecteur des nouvelles républiques instituées dans la péninsule. De nombreux indices peuvent confirmer cette interprétation personnalisée des libres votes, aussi bien durant les opérations électorales qu'après leur conclusion, lors des réjouissances pour l'acceptation des constitutions. Ces indices se résument en une longue série d'hommages publics et privés, individuels et collectifs à la République française et notamment en celui qui l'incarne dans la péninsule : Napoléon Bonaparte déclenche des hourras frénétiques de la part des électeurs ou des citoyens des deux sexes ainsi que des mineurs qui participent aux fêtes de la fédération.

Le rôle pivot de Bonaparte se charge d'une dimension non seulement narrative, mais aussi physique à l'occasion de la fête cisalpine du 9 juillet 1797, organisée avec l'accord du Directoire français à la place des libres votes après l'expérience — considérée comme insatisfaisante — des consultations populaires cispadanes du 19 mars 1797. De plus, l'image proto-monarchique de Bonaparte, que sa puissante machine de propagande commence précocement à véhiculer hors de France, se révèle ouvertement pendant la célébration milanaise de la constitution, alors que dans l'hexagone elle continue à diffuser les représentations (rassurantes) d'un général victorieux et d'un républicain vertueux au service de la Révolution. Dans la péninsule, le lieu privilégié d'élaboration de la figure proto-royale du commandant en chef de l'armée d'Italie est représenté par la ainsi dite « cour de Mombello », où

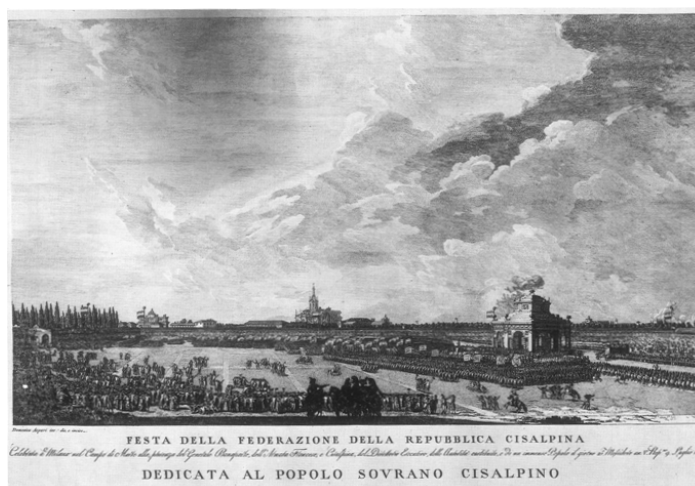


FIGURE 1 – Fête de la Fédération de la République Cisalpine<sup>5</sup>.

la sociabilité militaire, diplomatique et politique se déroule d’après les rituels de l’Ancien régime<sup>3</sup>.

La mise en scène cisalpine donne une formidable vitrine à ce type de représentation du pouvoir personnel de Bonaparte et inspire l’iconographie de l’époque. Dès le matin, lorsqu’il arrive à cheval avec son état-major, le jeune général est omniprésent pendant toute la durée de la fête. Après avoir passé solennellement en revue la garde nationale et la milice cisalpine, il se place en souverain et assiste, assis sur un siège spécialement installé pour lui, à la cérémonie civile et au serment constitutionnel du directoire cisalpin qu’il a lui-même nommé. Enfin, dans la soirée, il participe au prolongement nocturne du spectacle et il fait symboliquement trois fois le tour du temple de la liberté, situé au centre de l’immense place dite de la Fédération, au milieu des applaudissements et des cris de joie de centaines des milliers de personnes qui reconnaissent en lui — comme l’écrit le principal journal nouveau jacobin milanais, le *Termometro politico della Lombardia* — « l’unico fondatore della Repubblica ed il liberatore d’Italia (le seul fondateur de la République et le libérateur de l’Italie) »<sup>4</sup>.

L’image de Bonaparte sur la célébration cisalpine est icastiquement fixée dans la légende de la gravure qu’à l’époque le peintre de vues Domenico Aspari (1745-1831) consacre à cet événement politique (Fig. 1). L’estampe en forme de vue

3. Philip G. Dwyer, *Napoleon. The Path to Power*, New Haven & London, Yale University Press, 2008, pp. 296-329.

4. Milano 22 Messidoro, in *Termometro politico della Lombardia*, 14 messidoro V repub. (12 juillet 1797), réédité dans *Termometro politico della Lombardia*, (s. d. Vittorio Criscuolo), tome III, Roma, Istituto storico italiano per l’età moderna e contemporanea, 1994, p. 26.

5. DOMENICO ASPARI, *Fête de la Fédération de la République Cisalpine*, gravure à l’eau-forte, Milan, s.n., 1797, *Civica Raccolta delle Stampe Achille Bertarelli*, Milan.

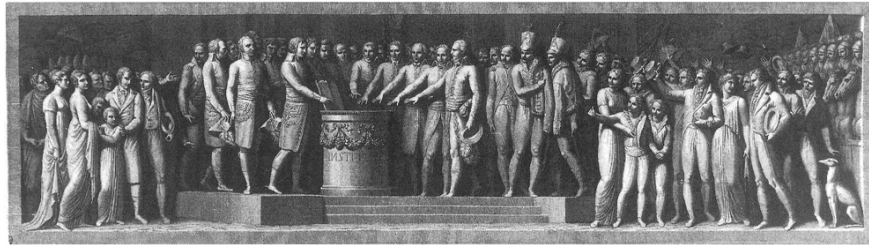


FIGURE 2 – Fête de la Fédération de la République Cisalpine 9 juillet 1797<sup>7</sup>.

montre l'esplanade de l'ancien lazaret rebaptisée « Champ de Mars », où un grand nombre de personnes assiste à la parade solennelle qui se déroule autour du temple de la liberté transformé en autel de la patrie. Au premier plan, on voit aussi les ombres noires d'un groupe de cavaliers qui se trouve à côté d'un autre cavalier le bras tendu. La légende nous suggère qu'il s'agit de Bonaparte en remarquant avant tout que la fête est célébrée en sa présence (le commandant en chef est le seul personnage dont le nom est cité de façon explicite), tandis que la dédicace en caractères cubitax exalte la souveraineté du peuple cisalpin réuni symboliquement en unité de temps et de lieu au Champ de Mars pour recevoir et acclamer la constitution donnée par le nouveau Lycurgue franco-cisalpin :

FESTA DELLA FEDERAZIONE DELLA REPUBBLICA CISALPINA.

Celebrata a Milano nel Campo di Marte alla presenza del Generale Bonaparte, dell'Armata Francese, e Cisalpina, del Direttorio Esecutivo, delle Autorità costituite, e di un immenso Popolo

il giorno 21. Messidoro an. V Rep.no 9 luglio 1797.

DEDICATA AL POPOLO SOVRANO CISALPINO<sup>6</sup>.

Cette représentation du père tout-puissant ainsi que du chef monocratique d'une (nouvelle) démocratie militaire est renforcée aussi bien sous la deuxième République cisalpine (qui deviendra Italienne), que pendant l'époque impériale, par les toiles (et les estampes de reproduction) du « premier peintre » Andrea Appiani (1754-1817) et de Louis Lafitte (1770-1828). Ces derniers inventent l'iconographie de la cérémonie en imaginant le guerrier-législateur entouré par un public varié (civils, soldats, femmes et enfants) dans l'acte d'officier le serment

6. Fête de la Fédération de la République cisalpine, célébrée à Milan au Champ de Mars en présence du Général Bonaparte, de l'Armée Française et Cisalpine, des Autorités constituées, et d'un immense peuple le 21 Messidor an V de la République 9 juillet 1797. Dédicée au peuple souverain cisalpin.

7. Fête de la Fédération de la République Cisalpine 9 juillet 1797, gravure de GIUSEPPE BENAGLIA d'après une détrempe sur toile de ANDREA APPIANI (1801-1803), *Civica Raccolta delle Stampe Achille Bertarelli*, Milan.

8. Le serment du directoire cisalpin devant Napoléon Bonaparte, détail de la gravure *Fête de la Fédération de la République Cisalpine 9 juillet 1797* de GIUSEPPE BENAGLIA d'après une détrempe sur toile de ANDREA APPIANI (1801-1803), *Civica Raccolta delle Stampe Achille Bertarelli*, Milan.



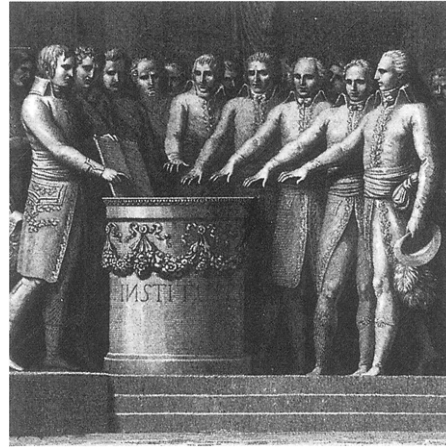


FIGURE 3 – Le serment du directoire cisalpin devant Napoléon Bonaparte<sup>8</sup>.

constitutionnel des cisalpins (Fig. 2, 3) ou de présenter sa loi fondamentale (Fig. 4, 5) sur le modèle de la figuration de la fête de la fédération du 14 juillet 1790 ainsi que de son acteur principal : le marquis général Lafayette<sup>9</sup>.

« C’était la première fois depuis la Révolution que j’entendais un nom propre dans toutes les bouches »<sup>10</sup> a écrit Madame de Staël à propos de la France de l’automne 1799. Elle résume par cette image le retour à la personnification du pouvoir après la rupture révolutionnaire, sanctionnée par les libres votes sur la constitution de l’an VIII et par conséquent sur la figure du premier consul. Cependant, cette expérience politique a déjà eu lieu à l’occasion des votations constitutionnelles et des fêtes fédératives dans les républiques-filles de la péninsule, où les citoyens sont appelés à exprimer directement ou indirectement des suffrages en faveur de Bonaparte. Son nom est continuellement évoqué, acclamé, applaudi, aussi bien dans les discours que dans les pratiques du moment électoral constitutionnel, pendant lequel la « révolution italienne réfléchie » envisage en lui son idéal de « roi patriote »<sup>11</sup>.

9. Michel Vovelle, *La Révolution française. Images et récits 1789-1799*, tome II, Paris, Messidor, 1986, p. 102-126, 146 ; Élisabeth Dravet, « La Fayette, une bio-iconographie », *La Fayette entre deux mondes*, (s. d. Philippe Bourdin), Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2009, p. 202.

10. Germaine de Staël, *Dix années d’exil*, édition par Simone Balayé et Mariella Vianello Bonifacio, Paris, Fayard, 1996, p. 68.

11. Paolo Viola, « Prima del populismo. Radici settecentesche dell’antipolitica », *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 38-39, 2000, pp. 166-167 ; *Id.*, « Napoléon, chef de la révolution patriotique », *Napoléon et l’Europe*, (s. d. Jean-Clément Martin), Rennes, PUR, 2002, pp. 42-44.

12. LOUIS LAFITTE, *Le général Bonaparte proclamant la République Cisalpine à Milan, le 9 juillet 1797*, huile sur toile, 1809-1813, Musée Napoléonien de l’Île d’Aix.

13. AMBROISE TARDIEU Direxit. NORMAND FILS Sculpsit. Peint par LAFITTE, *Établissement de la République Cisalpine. VICTOIRES ET CONQUÊTES DES FRANÇAIS*, gravure au trait, s.n., ca 1813, *The McGill University Napoleon Collections*, Montréal.



FIGURE 4 – Le général Bonaparte proclamant la République Cisalpine à Milan<sup>12</sup>.

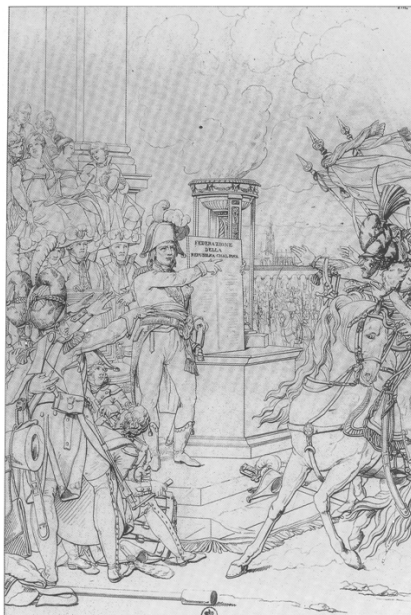


FIGURE 5 – Établissement de la République Cisalpine<sup>13</sup>.

## Un vote universel surveillé

Après le coup d'état radical du 22 janvier 1798 dans la République batave, l'approbation populaire de la nouvelle constitution est obtenue, le 23 avril de la même année, dans sa grande majorité par le biais d'une épuration préventive des listes électorales qui interdit les comices aux adversaires (ultra ainsi que contre-révolutionnaires) du nouveau régime. Par contre, dans les « républiques militaires » italiennes, l'objectif de ratifier les lois fondamentales n'est pas poursuivi par le remaniement de l'électorat. Au contraire, le droit électoral est considérablement démocratisé à cette occasion par rapport à l'exercice du droit de cité prévu dans les constitutions soumises au vote populaire qui établissent l'obligation de payer une contribution pour être citoyen actif ou passif. Par exemple, dans la République ligurienne et dans la République cisalpine, les assemblées primaires sont ouvertes aussi bien aux domestiques qu'à tous les jeunes hommes ayant l'âge respectif de 18 et de 17 ans accomplis sans obligation particulière de résidence, alors que dans la République cispadane, beaucoup de mineurs de 15 ans expriment officiellement leur suffrage. Partout, dans les assemblées où l'on vote par acclamation, on note plusieurs cas de participation de femmes aux approbations constitutionnelles. Ce n'est pas par hasard si l'expression « *voto universale* » commence à circuler dans ce contexte, et on la retrouve dans le lexique politique et électoral pour indiquer et évoquer — grâce à sa polysémie — la démocratisation de la citoyenneté, la choralité de la mobilisation populaire et l'unanimité de la délibération<sup>14</sup>. Par ailleurs, en France, les expressions synonymes « votation universelle » ou « suffrage universel » font leur apparition de façon analogue sous la plume d'Emmanuel Joseph Sieyès et de Jacques Mallet du Pan à la veille ou peu de temps après la présentation au peuple de la constitution de l'an VIII<sup>15</sup>. Cette loi fondamentale, en effet, codifie la suppression des critères censitaires qui subsistent dans les dispositions de l'an III et accorde un droit de suffrage qui, à l'exception des principes de 1793, n'a jamais été aussi large depuis le début de la Révolution.

Par contre, les efforts des gouvernants des républiques-filles italiennes pour éviter un éventuel résultat négatif lors des votations (intellectuellement et politiquement inconcevable) se focalisent sur le bouleversement du rôle fondamental joué dans l'espace public révolutionnaire par les assemblées primaires, et en particulier sur l'anéantissement pratique et formel de leur vocation délibérative, très forte d'ailleurs dans les libres votes constitutionnels de 1793 et de 1795 en France<sup>16</sup>. Par conséquent, les décrets et les règlements électoraux se trans-

14. En italien l'expression « *voto universale* » traduit en même temps les syntagmes français « vote universel » et « vœu universel ».

15. Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, p. 196 ; Patrice Gueniffey, *Le Dix-huit Brumaire. L'épilogue de la Révolution française 9-10 novembre 1799*, Paris, Gallimard, 2008, p. 261.

16. Malcom Crook, « Voter en assemblée sous la Révolution : le citoyen dans l'espace électoral », *Citoyen et citoyenneté sous la Révolution française*, textes réunis par Raymonde Monnier, Paris, Société des études robespierristes, 2006, pp. 167-177 ; Serge Aberdam et Malcom Crook, « Voter et délibérer : une passion durable », *La Révolution française. Une histoire toujours vivante*, (s. d. Michel Biard), Paris, Tallandier, 2010, pp. 81-94 ; Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011, pp. 58-64.

forment en un authentique arsenal d'interventions normatives qui visent aussi bien à contrôler l'organisation qu'à canaliser le déroulement des comices.

Il s'agit d'une dynamique de raréfaction de la prise de parole et de la participation collective traduisant en prescriptions et en actes le discours polémique sur les assemblées tumultueuses. Dans la France directoriale, cette polémique accompagne la limitation de leur liberté politique et prélude à leur substitution sous le Consulat et l'Empire par le système des signatures sur des registres publics ouverts dans les tribunaux, mairies, bureaux des juges de paix et notaires<sup>17</sup>. Bref, sans abolir le vote en assemblée, les dispositifs de surveillance mis en œuvre dans la péninsule atteignent (et annoncent) le même objectif de simplification technique et de contrôle politique du vote. Objectif atteint par les brumairiens qui confient la mission de ratifier la constitution consulaire « aux méditations froides et solitaires des citoyens isolés »<sup>18</sup>, comme l'affirme « l'intellectuel organique » du premier bonapartisme Pierre-Louis Roederer devant le Corps législatif dans la séance du 10 février 1800.

Par le biais d'assemblées de paroisse et de canton, où la parole est interdite ou surveillée par les curés et l'armée, l'objectif de matérialiser la conception holistique des libres votes constitutionnels est largement atteint par les acteurs des « républiques militaires » italiennes. Partout, la manière la plus répandue d'expression de la volonté des corps électoraux exceptionnels de ratification est représentée par l'ancien rite de l'acclamation consensuelle (à haute voix, à main levée, par déplacement à droite du président de l'assemblée). Toutefois, notamment dans le cas cispadan et dans le cas cisalpin, les votations unanimes des comices n'ont pas toujours le signe attendu et correspondant aux vœux nationaux. D'entières assemblées se prononcent contre les constitutions proposées à leur jugement. Cette dynamique dessine paradoxalement un processus pluraliste d'approbations ou de rejets universels par oui ou par non, et confirme par l'expérience les conceptions dominantes unanimistes du suffrage. Elles sont aussi reçues par la législation électorale et exaltées par la pratique de l'ovation, qui représente un formidable vecteur d'intégration et d'identification politique.

Le dissentiment n'est donc pas considéré comme une éventualité légitime, mais simplement comme un accident fâcheux et blâmable qui entrave la mécanique électorale et retarde l'aboutissement envisagé. De cette conception partagée par l'ensemble du monde révolutionnaire découle la mise en œuvre par les autorités républicaines d'une stratégie médiatique qui vise à préfigurer sans cesse, avant (et en attente de) la communication officielle, un résultat non seulement positif, mais

17. Malcom Crook, « Confiance d'en bas, manipulation d'en haut : la pratique plébiscitaire sous Napoléon (1799-1815) », *L'incident électoral de la Révolution française à la V<sup>e</sup> République*, (s. d. Philippe Bourdin, Jean-Claude Caron, Mathias Bernard), Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2002, pp. 77-87 ; *Id.*, « The Plebiscite on the Empire », *Napoleon and His Empire. Europe, 1804-1814*, (s. d. Philip G. Dwyer et Alan Forrest), Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 16-28.

18. Cité dans Malcom Crook, « Les réactions autour de Brumaire à travers le plébiscite de l'an VIII », *Du Directoire au Consulat*, tome III : *Brumaire dans l'histoire du lien politique et de l'État-Nation*, (s. d. Jean-Pierre Jessenne), Rouen-Lille, CRHEN-O, GRHIS, Préfecture de la région Haute-Normandie, 2001, p. 325.

aussi unanimiste des libres votes et qui vise à condamner toute voix contraire, imputable aux ennemis de la patrie.

### Communiquer l'unanimité

Les communications gouvernementales concernant le déroulement du vote ont moins pour but d'informer que de rassurer sur l'acceptation des lois fondamentales même (et surtout) en l'absence de renseignements détaillés. Les circuits de communication patriotiques se chargent de construire un sentiment favorable aux constitutions-sœurs par la diffusion d'une sorte de sondages avant-la-lettre fondés sur la (présumée) écoute objective de l'esprit public ou par le recours aux votes paradigmatiques qui doivent inspirer des conduites semblables aux citoyens. En particulier, la République cisalpine expérimente des typologies de messages qui seront largement utilisés l'année suivante en France, telles que le fait d'annoncer au cours des votations les « approbations exemplaires » de l'armée ainsi que de la capitale. Les voix défavorables sont exhibées comme des épisodes étranges, qui s'expliquent par des raisons pré- ou antipolitiques alimentées par l'action de minorités « fanatiques ». « Ignorance », « cabale » « hypocrisie », « égoïsme », « abus », sont les mots les plus utilisés pour illustrer les motivations de conduites qui sont considérées non seulement comme des actes coupables, mais aussi comme de vraies erreurs, dont les citoyens peuvent être victimes à cause de l'« action exécutable » des ennemis de la patrie (intérieurs ainsi qu'extérieurs). Bref, la dénonciation du complot contre-révolutionnaire est si parfaitement réadaptée au moment électoral qu'elle devient un *topos* qui embrasse toute chose et qui se révèle capable de fournir un schéma interprétatif simple, non seulement pour les cas d'approbation manquée, mais aussi pour les acceptations insatisfaisantes au niveau de la participation ou du calcul des suffrages.

L'apogée de la stratégie médiatique lancée par les nouveaux pouvoirs républicains et par leurs partisans est représentée par la diffusion publique du comptage des voix effectué par des commissions spéciales centralisées au niveau « national » ou directement par le ministère de l'intérieur. Ceux-ci essaient de donner un aspect mathématique (ou au moins une forme quantitative) à la manifestation de la volonté populaire, dans la continuité des premières expériences françaises de 1793 et de 1795. Même si les paramètres de mesure ne sont pas les mêmes, la République cispadane ainsi que la République ligurienne fournissent ouvertement les chiffres du scrutin, alors que la République cisalpine déclare simplement l'ampleur du résultat électoral par une série de communications émises les unes après les autres. À cela s'ajoute le fait que, partout, les discours gonflent le succès électoral et emploient des expressions excessives comme « très grande majorité », « immense pluralité », « majorité absolue » afin de renforcer la réussite des libres votes sur les constitutions-sœurs.

Enfin, les libres votes ne sont pas seulement imaginés, réglementés et organisés, mais font aussi l'objet d'une communication holistique avant, pendant et après leur déroulement. Lorsque ce dispositif conceptuel, procédural et médiatique ne

suffit pas et que les chiffres ne coïncident pas avec les attentes du nouveau pouvoir politique, les gouvernements républicains ont recours à ce que le langage de l'époque appelle la « *grande operazione* » (grande opération), c'est-à-dire à une retouche centralisée du résultat électoral. Dans la plupart des cas, cette intervention n'a pas lieu pour renverser la direction du vote, mais pour sceller le résultat aussi bien avec l'universalité de la participation qu'avec l'unanimité du vote, qui représentent les enjeux principaux des libres votes constitutionnels et, d'une façon générale, les caractères originaux des pratiques plébiscitaires contemporaines<sup>19</sup>.

### De l'acclamation manipulée au « silence assentiment »

En 1797-98, le fait de matérialiser le suffrage de la nation souveraine par le biais du comptage mathématique des scrutins est non seulement récent, mais aussi expérimental : en France le résultat final des libres votes sur la constitution de 1793 a été fourni officiellement par de nombreuses assemblées, alors qu'en 1795 le scrutin a lieu par voix individuelles. De plus, le vide normatif existant sur la technologie du comptage unifié des suffrages et l'ambiguïté permanente sur la signification du mot « votant », qui à l'époque désigne aussi bien celui qui participe aux opérations électorales que celui qui a le droit de voter, laissent un très ample degré de pouvoir discrétionnaire aux autorités républicaines.

Souvent déçues par les formes quantitatives de la volonté populaire, qui est continuellement évoquée au niveau discursif, les autorités centrales républicaines se sentent légitimes de glisser vers des pratiques de manipulation du résultat électoral. Si toutes les unanimités des libres votes constitutionnels des républiques italiennes sont très improbables, le cas le plus remarquable et paradigmatique est celui du département cispadan du Po en mars 1797. Face à l'échec des partisans de la constitution, rejetée surtout dans les communes rurales, l'Administration Centrale de Ferrare établit de concert avec la Junte de défense générale, *longa manus* de Bonaparte dans la nouvelle République cispadane, que le Comité de Vérification de Bologne, chargé du comptage des suffrages, doit tenir pour « *assenziati* » (favorables) tous les électeurs de ce département qui n'ont pas participé au vote. De fait, il s'agit de l'adoption officielle (et secrète) du principe du « qui ne dit mot consent » pour ce qui concerne une partie importante du territoire de la république<sup>20</sup>. Cette stratégie ne change probablement pas le résultat final du vote, mais elle contribue bien sûr à changer le nombre de suffrages favorables qui atteint le taux (qu'on dirait *a posteriori* plébiscitaire) de 84%, c'est-à-dire « une grande ma-

19. Enzo Fimiani, « Introduzione : il breve e conclusivo monosillabo », *Vox populi ?...*, op. cit., pp. 49-56.

20. En 1802, à l'occasion de l'approbation populaire de la deuxième constitution de la République helvétique, ce même système de comptage est adopté de façon officielle, en bouleversant le résultat d'abord défavorable à la loi fondamentale rédigée par les unitaires suisses avec le soutien du premier consul Bonaparte ; François De Capitani, « Vie et mort de l'Ancien Régime 1684-1815 », *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1986, p. 490.

porité des votes» comme le remarquera de façon pointilleuse Bonaparte dans ses mémoires<sup>21</sup>.

Les unanimités officielles — improbables — des libres votes constitutionnels italiens confirment le rapport difficile que la culture politique révolutionnaire entretient avec le suffrage populaire, qui est continuellement stigmatisé, rejeté et parfois corrigé lorsqu’il ne correspond pas à la volonté du pouvoir. Les « républiques militaires » de la péninsule sont les héritières directes des pratiques de manipulation électorale de l’an V et VI avec une différence fondamentale : dans le cas cispadan et ligurien, les arrangements des voix ont lieu en secret. Même en ce qui concerne le traitement des données électorales, le laboratoire italique prépare l’an VIII, lorsque le ministre de l’intérieur Lucien Bonaparte n’impose pas la réussite des libres votes sur la constitution de son frère-consul, mais en l’espace d’une nuit il double d’un trait de plume le résultat final des scrutins — le « oui » passant d’un million et demi à trois millions — afin d’améliorer sensiblement le « score » par rapport aux votations sur les lois fondamentales de 1793 et 1795. Comme ses prédécesseurs de la péninsule, il peut ainsi valoriser l’ampleur des suffrages, la présenter comme un « gain » de légitimation pour le nouveau régime ainsi que pour le pouvoir personnel de Bonaparte.

Une partie d’italiens est de nouveau appelée à rendre hommage à celui que l’on appelle désormais Napoléon, par le biais du vote pendant l’été de 1804, mais aussi entre mai et juin 1805, notamment dans la République ligurienne et dans la République de Lucques. Les décrets électoraux confirment la démocratisation du suffrage et le recours au système des registres publics, déjà adopté au-delà des Alpes à partir des appels au peuple de l’an VIII, X et XII, mais ils introduisent aussi des variantes italiques en ce qui concerne aussi bien l’institutionnalisation du vote collectif par corps à côté des voix singulières que la codification définitive du principe du « silence assentiment » adopté officieusement dans le département du Po en mars 1797. L’introduction légale du vote affirmatif des abstentionnistes représente notamment la polarisation de l’idée de ratification non-délibérative sans alternative qui façonne les pratiques plébiscitaires modernes. De plus, ce mécanisme électoral rend superflue la mobilisation électorale. Par cette typologie de procédure, le refus de la formule proposée à la sanction du peuple, que le ministre de l’extérieur Talleyrand appelle « *plebiscito* » dans une lettre du 20 mai 1805 adressée à son agent à Gênes Cristophe Saliceti<sup>22</sup>, n’est pas seulement inconcevable intellectuellement et politiquement, mais la possibilité même du refus est neutralisée d’avance sans besoin d’interventions centralisées de correction du résultat *ex-post*. En 1805, les libres votes se transforment donc juridiquement en un acte de réception passive, dont la réussite arithmétique devient presque insignifiante, tout comme la médiatisation des scrutins. Bref, ces dernières procédures plébiscitaires pourraient être mieux définies comme des « appels au silence » que comme des appels au peuple.

21. *Mémoires de Napoléon. La Campagne d’Italie 1796-1797*, édition présentée par Thierry Lentz, Paris, Tallandier, 2010, p. 264.

22. Mario Da Passano, « Dalla democrazia direttoriale all’oligarchia senatoriale : le vicende costituzionali della Repubblica Ligure (1797-1805) », *Studi Settecenteschi*, 17, 1997, p. 328.

De « l’acclamation au silence ». On pourrait ainsi résumer — en conclusion — le parcours de la tradition plébiscitaire italienne naissante entre la période révolutionnaire et l’époque napoléonienne. Une tradition très vivante qui, encore une fois en parallèle avec la France, écrit dès 1848 un deuxième chapitre fondamental de la socialisation des Italiens aux pratiques électorales démocratiques directes. Il s’agit de ce que j’appelle le « moment plébiscitaire » du *Risorgimento*, c’est-à-dire la longue série de votations au suffrage universel masculin qui touchent globalement plus de quatre millions de citoyens (en plus de milliers de femmes et de mineurs officieusement mobilisés) : d’abord en 1848 en vue de l’élargissement du Royaume de Sardaigne puis entre 1860 et 1870, afin de légitimer la construction progressive du Royaume constitutionnel d’Italie sous la maison de Savoie<sup>23</sup>. Ces histoires sont liées, mais amèneraient à l’écriture d’un autre article.

---

23. Gian Luca Fruci, « Il suffragio nazionale. Discorsi e rappresentazioni del voto universale nel 1848 italiano », *Contemporanea. Rivista di Storia dell’800 e del ’900*, VII, 4/2005, pp. 597-620 ; *Id.*, « Cittadine senza cittadinanza. La mobilitazione femminile nei plebisciti del Risorgimento (1848-1870) », *Genesis. Rivista della Società Italiana delle Storiche*, V, 2/2006, pp. 21-56 ; *Id.*, « Il sacramento dell’unità nazionale. Linguaggi, iconografia e pratiche dei plebisciti risorgimentali (1848-1870) », *Storia d’Italia*, Annali 22, *Il Risorgimento*, (s. d. Alberto Mario Banti et Paul Ginsborg), Torino, Einaudi, 2007, pp. 567-605 ; *Id.*, « I plebisciti e le elezioni », *L’unificazione italiana*, (s. d. Giovanni Sabbatucci et Vittorio Vidotto), Roma, Treccani, 2011, pp. 233-251.



# Table des matières

Préface	I
Table des auteurs	III
<b>Approches politiques et juridiques</b>	<b>1</b>
PHILIPPE ALDRIN et CHRISTINE PINA, Aux origines perdues du consentement populaire en France ? Quelques réflexions de politistes sur le vote d'avril 1860 à Nice	3
PATRICK TAILLON, Le respect du consentement populaire : la portée juridique des scrutins référendaires en droit comparé	15
VINCENT FORRAY, L'ordre contractuel mis en question. Éléments pour une (théorie) critique du consentement (des populations)	33
<b>Prémices historiques et modèles de consentement</b>	<b>45</b>
HENRI-LOUIS BOTTIN, Les manifestations du consentement de la population dans l'annexion d'Avignon et du Comtat Venaissin à la France en 1790-1791	47
GIAN LUCA FRUCI, Un laboratoire pour les pratiques plébiscitaires contemporaines : les libres votes constitutionnels et les « appels au silence » dans l'Italie révolutionnaire et napoléonienne (1797-1805)	65
LORENZO SINISI, Due diverse annessioni per la fine di uno Stato regionale : Genova e le due Riviere dalla Francia imperiale al Piemonte sabauda (1805-1814)	79
JOCHEN SOHNLE, La tradition allemande des modifications territoriales : Voter avec les pieds	105
YVES BRULEY, L'affaire des « divans <i>ad hoc</i> » : Concert européen et consentement des populations dans la naissance de la Roumanie (1856-1859)	127

<b>Les théories du consentement</b>	<b>141</b>
JÉRÔME GRÉVY, Pétitions et pétitionnements au XIX <sup>e</sup> siècle	143
ÉRIC GASPARINI, Lamartine et la question des nationalités en 1848	159
GIAN SAVINO PENE VIDARI, La prolusione di Pasquale Stanislao Mancini sul principio di nazionalità (Torino - 1851)	171
<b>Les plébiscites italiens</b>	<b>185</b>
ELISA MONGIANO, Les plébiscites de 1860 en Italie	187
SIMONE VISCIOLO, Le plébiscite de 1860 en Toscane — Dynamiques péninsulaires et implications internationales	199
SIMON SARLIN, Conquête ou libération ? Le plébiscite d’annexion d’octobre 1860 dans l’ancien royaume de Naples	209
ENRICO GENTA, Perspectives institutionnelles concernant l’intégration de la maison de Savoie dans l’Italie centrale	223
HILAIRE MULTON, La diplomatie française dans le Royaume de Piémont-Sardaigne face au tournant de l’Unité (1859-1864)	237
<b>Les plébiscites de Nice et de Savoie</b>	<b>253</b>
PAOLA CASANA, Les accords de Plombières dans la perspective du consentement des peuples	255
BRUNO BERTHIER, L’annexion sous condition de la libre expression du vœu des populations. Permanences et mutations, en Savoie, de l’automne 1792 au printemps 1860.	265
CHRISTIAN SORREL, Quatre-vingt-trois jours décisifs. La Savoie, de la signature du traité de Turin à la prise de possession par la France (24 mars – 14 juin 1860)	301
ALBERTO LUPANO, L’affaire de Menton et Roquebrune	313
UGO BELLAGAMBA, La construction du consentement : acteurs et instruments, à travers l’exemple du plébiscite niçois	329
MARC ORTOLANI, Consentement ignoré et annexion manquée : Tende et La Brigue en 1860	345
JEAN-MARC TICCHI, L’Église catholique et les plébiscites de la Savoie et de Nice	373
FRÉDÉRIC CAILLE, Consentir plutôt que choisir ? Politisation et mise en œuvre du suffrage universel en Savoie du Nord en 1860	385
PAUL GUICHONNET, Cent-cinquante ans après l’annexion de la Savoie à la France. Un regard rétrospectif	401

<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	493
<b>Prolongements historiques</b>	<b>425</b>
JEAN-LAURENT VONAU, Les changements de souveraineté en Alsace entre 1870 et 1945	427
DELPHINE RAUCH — OLIVIER VERNIER, Un consentement orienté et un plébiscite sous surveillance : le cas de La Sarre en 1935	451
JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, Un exemple récent de séparation populaire : La République et canton du Jura	467
<b>Table des matières</b>	491